

V-2 函館市における中間的労働市場調査

2016 年 11 月 20 日～23 日、函館市にて現地調査を実施した（参加者：森山治、武田公子、神崎淳子）。以下、調査の概要を報告する（文責：武田公子）。

1. 調査先と相互関係

函館市は北海道南端に位置する人口 26.6 万（2016 年 10 月現在）の都市であり、生活保護率 47.2%（2013 年）と深刻な貧困問題を抱える地方都市である。

2014 年度の生活保護相談件数は 2326 件、うち 1113 件が保護申請に至っている。また、2015 年度から施行された生活困窮者支援事業の 2016 年 2 月までの実績としては、新規相談

248 件（月平均 22.5 件）、うち 48 件は生活保護窓口に繋いだとのことである。

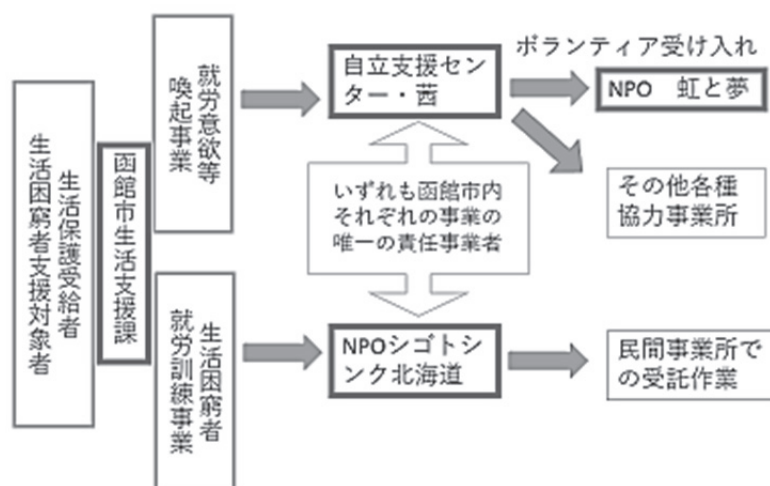
生活困窮者自立支援法の実施に関して、函館市は次の点で特徴を持つ。第一は、同法の相談窓口を、生活保護窓口と並べる形で市役所内に置いたことである。多くの市で生活困窮者自立支援の実施を社会福祉協議会に委託している状況が見られるなか、同市は直営で実施している。その理由は、生活保護に繋ぐことが容易であるためとのことである。第二に、同法における任意事業として、就労準備、訓練事業、学習支援の三事業への取り組みがなされており、いずれも生活保護受給者と生活困窮者自立支援対象者共通の事業として実施されているということである。第三に、生活保護受給者向けの「就労意欲等喚起事業」に取り組む数少ない自治体のひとつということである。

今回の調査では、就労訓練事業の受託事業所である NPO シゴトシンク北海道、就労等意欲喚起事業の受託事業所である自立支援センター茜および NPO 夢と虹でのインタビューを行い、併せて函館市生活支援課でも話をうかがった（図 1 参照）。

2. 就労意欲等喚起事業について

就労意欲喚起等事業は厚労省の補助事業として導入されたもので、函館市では 2011 年より同事業を NPO 法人ワーカーズコープ・自立支援センター茜（以下、「茜」と省略）に委託開始した。この事業は、就労支援へのステップとしての社会参加の位置づけとして、ボランティアないし職業体験を実施するものである。ボランティアの受入れ先としては、市

図 1 調査対象と相互関係（太枠がインタビュー先）



のまちづくりセンター、福祉センター、バス会社、学童保育、タクシー会社、各種福祉施設、医療機関、ホテル、居酒屋、レストラン等多様な事業所がある。プログラム参加者はこれらの受け入れ先で週 1 回 3 時間のボランティア活動に従事する。原則として事業所の他の従業員と同じ業務をお願いしているが、短時間の活動であることや作業の質等の限界

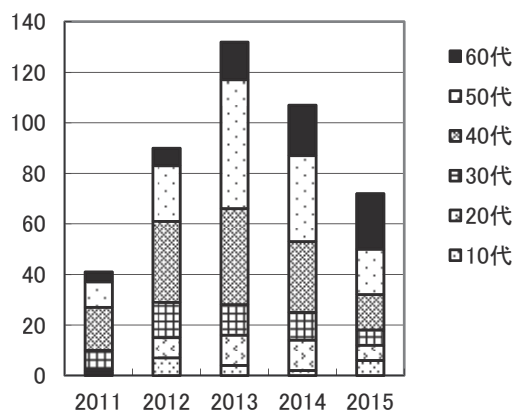
表 1 就労意欲等喚起プログラム事業実績

	2011	2012	2013	2014	2015
事業参加者	41	90	132	107	72
ボランティア参加者	26	76	96	87	44
ボランティア延人員	372	1311	1775	1750	1333
一人当たり回数	14.3	17.3	18.5	20.1	30.3
ボランティア受入先	15	28	27	24	24
受入承諾事業所	33	52	66	71	72

があるため「安い労働力」とはなっておらず、逆に受け入れ事業所に 1 月 1 人あたり 2000 円の謝礼が支払われているとのことである。同プログラムの実績は表 1 のとおりである。受入承諾事業所が順調に増加していることが窺えるが、茜のスタッフ 4 名のうち 1 名をこうした事業所への

対応に充てているとのことである。

図 2 プログラム参加者の年齢



プログラム参加者は、図 2 に示すように 40～50 歳代が多い。2015 年度の内訳でいえば、就労経験なしが 50%、引きこもりが 38.9%であった。また最終学歴は中卒 50%、高卒 38.8%となっているが、義務教育時にほとんど不登校であったという例も含まれている。ただちに就労に結び付けるのは困難と考えられるが、ボランティア活動を継続するなかで、事業所から声がかかり一般就労に成功した事例もあるとのことである。

3. 障害者就労継続支援事業との同居例

また、もう一つのインタビュー先である NPO 工房・夢と虹（以下、夢と虹）はこのようなボランティア・就労体験の受け入れ先のひとつである。本来は障害者就労継続支援 (B 型) 事業所であるが、茜を通じて就労意欲等喚起プログラム参加者を受け入れている。

ここでの作業内容は、かりんとうや廃油リサイクル石鹸等の物品作りであり、就労継続として働く障害者と全く同じ作業である。これまでの受け入れ実績数名はいずれも生活保護受給者で、長期非就労やメンタルな問題を持つ事例であり、メンタルな問題のなかには、診断を受けていないが発達障害を疑う例もあったとのことである。診断を受け障害者手帳を交付されれば就労継続支援の枠組みで事業報酬を受けることができ、作業者には物品販

売から工賃を出すことができる。しかし就労意欲等喚起事業の枠組みで受け入れた場合には、ボランティアという位置づけであるために無償であり、かつ事業所には前述の「1月一人あたり2000円」の謝礼が支払われるのみである。労働市場への統合に困難を抱える人々にはこうした境界領域にある人々が多いと考えられるが、手帳の有無で支援体制がかくも異なってしまうことにはやはり驚かされた。

ともあれ「夢と虹」は、障碍の有無を超えて多様な方々の居場所を作るという理念に則って就労意欲等喚起事業を受け入れている。プログラム参加者はここに定期的に通うことで生活習慣づけと意欲喚起を図る。引きこもりがちな人が居場所を得、また他者と接することで刺激を得ることができる。ここをステップとして他の事業所での就業体験につながり、最終的に一般就労に就けた例があるとのことである。

4. 就労訓練事業について

就労訓練事業は、直ちに一般就労を目指すことが困難な人に対して、支援付きの就業の機会の提供などを行うものであり、いわゆる「中間的就労」とされている（厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「生活困窮者自立支援制度について」2015年7月）。就労に向けた支援事業は、①日常・社会生活自立に向けた就労体験や向けた地域活動への参加等を内容とする就労準備支援事業、②支援付き就労（中間的就労）としての就労訓練事業、そして③一般就労に向けたハローワークと自治体による就労支援、の各ステージから構成されるが、前述の「就労意欲等喚起事業」は①、次に取り上げる NPO シゴトシンク北海道（以下、シゴトシンク）の事例はこの②の段階に向けた支援事業である。

この事業は県や市に認定された事業者によって実施されるが、事業者の自主事業であり、事業立ち上げ時の公的支援はあるものの、運営費に対する補助はない。つまり国や自治体にとっては「安上がりな」事業であるといえる。インタビューを行ったシゴトシンクは函館市内唯一の就労訓練認定事業者である（因みに厚労省「認定就労訓練事業所の認定状況」によれば、2016年12月現在石川県内には認定事業者はゼロ）。

シゴトシンクでは、手帳をもつ障碍者とそうでない人を同時に受入れ、前者に関しては就労移行支援事業として訓練等給付を得る。後者に関しては上記生活困窮者自立支援法に基づく就労訓練事業であるため、公的支援はなく、自主事業として実施している。この事業所の収入は、民間企業からの委託業務費である。リサイクル衣料の仕分け、レンタカー清掃・洗浄、宅配業者の伝票抜き、昆布やスルメの袋詰め等といった事業を受託し、この受託収入を工賃として参加者に分配するのである。工賃は仕事の負荷に応



リサイクル衣料の仕分け作業

じて時給 400 円と 280 円とに分けているとのことで、前者は衣料仕分けやレンタカー洗浄といった「外勤」が該当する。その現場を見せていただいたが、いずれも単調で黙々と行われるものであり、これまでドイツの事例を研究してきた筆者には「日本版 1 ユーロジョブ」と映るとともに、次のような問題点を感じた。

第一に、こうした就労が低賃金労働として一般の雇用と競合するのではないかという点である。この点はドイツの「1 ユーロジョブ」でもしばしば指摘されたことであるが、この事例においても民間企業からのオファーを受けて単純労働を安価に受託しているという印象を否めなかった。他方で、高齢化の下で顕在化しつつある労働力不足という状況下において、「一般就労」の範囲が変わってきているのではないかという印象をもった。すなわち「一般就労」が、コミュニケーション能力や適応力などの知的水準をより高いレベルで必要とする労働へとシフトし、機械化できない単純労働・肉体労働が非正規雇用や「中間的労働市場」に依存するようになってきているのではないかと考えた。

第二に、障害者および精神的・心理的疾患が潜在していると見られる人々を受け入れる事業者における専門性および支援ノウハウの問題である。この事業所のスタッフのうち二名は、高齢者福祉、児童福祉の職場経験をもち、障害者活動支援の活動経験もあるとのことだったが、自ら「素人」と称しており、精神・心理的障害や疾患に関する専門性があるようには見えなかった。厚労省のガイドラインでは、利用者が就労する上での助言指導を行う支援担当者 1 名以上（兼務可）の配置を義務づけているが、それ以上の専門性を求めている。同事業への参入事業所に対してハードルを低くするという意図も垣間見られるが、こうした制度設計が就労に困難を抱える人々の実態に向き合うものとなっていないのではないかと考えられる。

5. 結語

「茜」および「シゴトシンク」両事例において共通する問題は、障害者向け事業と「同居」する事業にあって、作業内容が全く同じであるにもかかわらず、当事者に対する給付、受入事業所に対する報酬が全く異なるということであった。B 型就労継続事業、就労移行支援という障害者支援の枠組みであれば、当事者に対する給付とともに事業所に対する公的支援が行われる。しかし生活保護受給者自立支援や生活困窮者自立支援という入口から、障害者手帳の交付なしに入っていく場合には事業所に対する運営費の補助がなく、生活困窮者自立支援であればそもそも当事者に対する生活保障給付がない。結局のところ、これらの就労支援事業は、財政的には障害者支援の枠組みに寄りかかっただけのみ存続し得るものにとどまっているのではないかと感じた次第である。